

# KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN

Yudrik JahJa

## Abstract

*Based on the 1945 Constitution, the government is obliged to provide annual budget for conducting national education at amount of 20% from APBN and APBD. The implementation of this regulation is controversial and has not been done fully. This article discusses the provision of education budget by reviewing the rule of region in contributing their local budget for education development in their regions. It is concluded that in general the contribution of each region is still low. The article suggests that the local governments should improve their policy in allocating their budget for education development to improve the quality as well as the quantity of education in their own regions.*

*Keywords: policy, decentralization, , autonomy, local budget, education development.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Kontroversi mengenai anggaran pendidikan mulai merebak sejak pembahasan RAPBN 2001. Wacana yang berkembang adalah rendahnya porsi APBN yang dialokasikan untuk sektor pendidikan, dan dianggap mencerminkan rendahnya komitmen pemerintah terhadap sektor pendidikan.

Dari total nilai APBN 2001 sebesar Rp. 1316 triliun, sekitar Rp. 11 triliun di antaranya dialokasikan untuk sektor pendidikan, atau hanya sekitar empat persen dari total anggaran. Proporsi itulah yang dianggap sangat kecil. Berbagai kalangan beranggapan 10% merupakan angka ideal bagi anggaran pendidikan saat ini. Bahkan kalangan lainnya menyatakan angka seharusnya adalah 25 %, yang sebenarnya kurang masuk akal.

Pasal 79 huruf (a) UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memasukkan klausul lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (selain pajak, retribusi, dan hasil perusahaan dan hasil pengelolaan kekayaan daerah) sebagai salah satu komponen dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah. Oleh pihak pemerintah daerah, klausul ini diterjemahkan antara lain, dalam pembuatan Perda yang mengatur partisipasi dan sumbangan finansial dari pihak ketiga (utamanya pelaku bisnis) sebagai tambahan biaya peningkatan pelayanan birokrasi, pelestarian lingkungan sekitar lokasi usaha, ataupun bagi pembangunan daerah bersangkutan secara keseluruhan.

Secara historis, kebijakan penarikan sumbangan dari pihak ketiga ini juga memiliki presedennya

dalam masa penerapan otonomi daerah di era orde baru. Sangat banyak Perda yang lahir untuk mengatur penyelenggaraannya dan pemerintah pusat pun memberikan kerangka aturan perundang-undangan sebagai panduan tata caranya.

Peraturan tersebut di antaranya adalah Peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah; Peraturan Menteri No. 14 tahun 1974 tentang Bentuk Peraturan Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 08 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah; dan seterusnya. Dengan Perda yang dikeluarkannya, pemerintah pusat dapat menghimbau atau bahkan memaksa sumbangan dan partisipasi dari pihak ketiga untuk membiayai pengeluaran di suatu daerah.

Dari segi legal formal, Perda yang dapat berlaku hanyalah yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan otonomi daerah yang baru, utamanya UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Namun, dari sejumlah Perda yang dianalisa dan masih berlaku sampai saat ini terdapat sebagian Perda yang lahir semasa berlakunya peraturan perundang-undangan otonomi era orde baru, yang mengacu kepada UU No. 05 tahun 1974. Perda yang *out of date* itu adalah Perda No. 14 tahun 1988 (dari Propinsi NTT), Perda No. 098 tahun 1988 (dari Kabupaten Pematang Jaya) dan Perda No. 03 Tahun 1996 dari Kabupaten Tanah Toraja. Karena kedaluarsa secara hukum, sebagai Perda ini direkomendasikan untuk dibatalkan.

Bentuk berbagai perda ini seharusnya berupa surat edaran yang ditandatangani oleh seorang Kepala Daerah dan bukan peraturan yang sifatnya mengatur (regulatif), memaksa (otoritatif) dan disertai sanksi tertentu. Dengan demikian, pihak yang menjadi subjek

penyumbang benar-benar memaknai bentuk keterlibatan/partisipasinya sebagai sesuatu yang bersifat sukarela dan didorong oleh kesadaran sendiri meski sulit dijamin tingkat efektifitasnya. Rekomendasi perlu pergantian nama dari Peraturan Daerah menjadi Surat Edaran Kepala Daerah tentu tidak sekedar mengubah kata tetapi disertai konsekuensi dalam materi pengaturannya dalam bentuk bunyi dan penjelasan setiap pasalnya.

Pada masa pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 keberadaan Perda mengenai sumbangan pihak ketiga adalah leluasa dan sah untuk mengeluarkan instrumen legal yang mengatur objek tersebut menetapkannya dalam bentuk Perda. Bahkan pada sebagian dari Perda tersebut di atas (seperti Perda Kb, Gorontalo No. 13 Tahun 2000, Perda Kota Bitung No. 4 Tahun 2000, dan lain-lain) masih menjadikan produk hukum lama sebagai acuan pembuatannya. Ini merupakan sebuah cara yang secara legal salah. Sejauh ini, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden atau pun Keputusan Menteri yang spesifik mengatur tata cara penggalan sumbangan pihak ketiga dan tentang jabaran klausul lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dalam pasal 79 (a) No. 22 tahun 1999 belum dibuat.

Kejelasan alokasi dari dana sumbangan ini menimbulkan sejumlah keraguan. Meskipun semua Perda menetapkan bahwa aliran dana tersebut adalah untuk kas daerah dan menjadi satu komponen dalam APBD, syarat prediktabilitas yang sangat sulit terpenuhi oleh perda semacam ini bisa menimbulkan kerumitan tersendiri dalam penyusunan APBD dan memungkinkan dana tersebut mengalir ke pos atau orang lain. Posisinya yang tidak pasti dalam struktur APBD menyebabkan dana ini bisa menjadi jenis dana non-budgeter atau bahkan menjadi dana yang rawan dikorupsi aparat setempat.

### Identifikasi Masalah

1. Bagaimana hubungan pemerintah pusat dan daerah.
2. Bagaimana peranan ekonomi Pemerintah daerah.
3. Bagaimana peran otonomi pendidikan.
4. Bagaimana pembangunan pendidikan dalam konteks desentralisasi.
5. Bagaimana *good governance* sebagai agenda reformasi.

### Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, pembahasan berikut ini difokuskan pada bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan anggaran pada sektor pendidikan di era reformasi ini.

## PEMBAHASAN

Sampai saat ini di lingkungan negara-negara yang sedang berkembang, masalah hubungan antara

Pemerintah Pusat dan Daerah masih menjadi salah satu isu sentral, terutama di negara yang wilayahnya sangat luas dengan kehidupan penduduknya yang baik secara sosial maupun ekonomi heterogen. Pengalaman menunjukkan bahwa karena hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terfokus pada aspek politik, maka kesenjangan hubungan keduanya sering berakibat pada ancaman disintegrasi nasional. Perang Biafra di Nigeria, pergolakan di propinsi-propinsi di Pakistan Timur yang kemudian menjadi Bangladesh sekarang, Eritrea dengan Ethiopia dan konflik di Semenanjung Jafna Srilangka dan sebagainya adalah contoh besarnya akibat yang ditimbulkan dari masalah hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pengalaman lain juga menunjukkan bahwa masalah hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut, lebih sering timbul di negara-negara kesatuan, yang jumlahnya sekitar 80% dari jumlah negara di dunia dewasa ini. Tentu saja hal ini tidak berarti bahwa di negara-negara federal masalah semacam ini tidak pernah ada, hanya saja tidak sampai mengancam kesatuan nasional mereka.

Adanya pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting dalam membangun sistem pemerintahan negara yang demokratis, karena dapat menampung pluralisme bangsa yang bersangkutan, mendorong bangsa untuk bermasyarakat dan memberikan tambahan pilihan bagi warganya terutama yang menyangkut dengan kebutuhan dan kepentingan penduduknya.

Dengan adanya pemerintahan daerah, maka pluralisme yang ada dalam masyarakat negara baik di bidang sosial, budaya, ekonomi, dan lainnya dapat terpelihara dan menjadi akar kebangsaan, tanpa harus menghilangkan ciri-ciri khusus kedaerahan yang ada. Pemerintahan daerah juga memberi kesempatan yang lebih luas bagi penduduk untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui bermacam-macam dewan daerah, baik yang bersifat politik (seperti DPRD di Indonesia) maupun ekonomi (misalnya Komite Perlindungan Konsumen Daerah) atau sosial (misalnya Dewan Pemangku Adat Daerah) dan sebagainya. Masyarakat juga mempunyai kesempatan untuk memperoleh pilihan pelayanan umum yang lebih banyak yang disediakan oleh pemerintah secara nasional.

Disamping itu adanya pemerintah daerah, dapat mendorong demokrasi melalui:

1. penambahan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan suaranya melalui pemilihan-pemilihan lokal,

2. pemberian hak yang luas bagi warganya untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk kegiatan dalam kelompok penekan,
3. politisi lokal yang memiliki tanggung jawab besar pada pemilihnya ketimbang para pejabat atau politisi di pusat,
4. pelatihan atau sekolah untuk membangun sistem yang demokratis,
5. pemerintah daerah sebagai wakil komunitas sub nasional dalam lingkungan daerah tertentu bisa mendorong terwujudnya negara bangsa,
6. perluasan pemahaman individu kearah pemahaman konsep kebangsaan yang lebih luas, sehingga misalnya tidak menganggap bahwa pemungutan suara sekedar cermin kepentingan pribadi tetapi juga untuk kepentingan bangsa/nasional,
7. penyelesaian sendiri konflik-konflik yang terjadi secara internal oleh masyarakat lokal, tanpa campur tangan Pemerintah Pusat sehingga dapat meningkatkan stabilitas nasional.
8. kemungkinan timbulnya kebijaksanaan daerah yang jauh lebih kecil akibatnya ketimbang keputusan Pemerintah Pusat.

Untuk mewujudkan pemerintahan daerah di Indonesia yang lebih baik di masa datang, maka hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan daerah ini sebaiknya mulai memperhatikan aspek ekonomi. Studi mengenai perekonomian daerah memang belum lama berkembang yaitu pada tahun 1980an, sehingga definisi pemerintahan daerah dalam pandangan akademisi yang memperhatikan bidang ekonomi juga berbeda dengan yang biasa kita ketahui. Secara umum pemerintah daerah dipahami sebagai: organisasi yang ditetapkan oleh undang-undang dipilih secara demokratis yang berkedudukan di bawah pemerintah pusat, propinsi atau pemerintah regional yang menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat dalam wilayah kekuasaannya. Cole dan Boyne mendefinisikan sebagai suatu badan yang dipilih secara demokratis dalam daerah tertentu, yang berwenang memungut pajak untuk melaksanakan kebijaksanaan yang dibuatnya sendiri atas pelayanan kepada masyarakat yang mereka berikan. Menurut definisi tersebut ada tiga unsur penting dalam pemerintah daerah, sebagai berikut.

1. Dibentuk melalui pemilihan lokal yang demokratis.
2. Berwenang memungut pajak.
3. Berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sementara secara tradisional pemerintah daerah dalam konsep yang dipakai di Indonesia sebagaimana rumusan daerah otonom, yaitu: "Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Pasal I butir : UU No. 5/1974).

Dalam UU No. 22/1999 rumusan Daerah Otonom sedikit dirubah menjadi: "Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Dalam definisi pemerintahan dari sudut pandang politik tersebut tidak disinggung tentang efektifitas pemerintah daerah. Demikian pula berkaitan dengan hal yang berkaitan dengan kondisi objektif daerah yang kurang memadai, misalnya kapasitas politik, kondisi geografi, dan kurangnya pemahaman masyarakat daerah yang bisa mempengaruhi penghasilan pemerintahan kurang diperhatikan. Karenanya argumentasi yang menjadi pembenar utama mengenai pemerintahan daerah bagi ilmuwan politik, bahwa pemerintah daerah tidaklah sesederhana suatu mekanisme pemberian pelayanan masyarakat dalam sektor publik.

Belajar dari pengalaman di negara-negara yang sudah maju, dimana pemerintah daerah kegiatan utamanya melayani masyarakat; maka kiranya sudah waktunya untuk memulai memberikan perhatian pada upaya peningkatan peranan pemerintah daerah dalam bidang ekonomi. Perhatian dalam bidang ekonomi sangat berkaitan dengan esensi tugas pemerintah daerah yang utama, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktek di negara-negara maju tersebut, memang berbeda dengan di negara sedang berkembang yang pada umumnya masih berpusat pada peranan regulasi atau mengatur masyarakatnya. Fungsi pemerintah daerah di negara-negara berkembang yang masih berpusat pada bidang regulasi itu, memang tidak salah karena sebagian besar penduduk di negara berkembang belum bisa mengatur diri sendiri, sehingga harus diatur oleh Pemerintahan Pusat. Namun begitu bukan berarti bahwa tidak perlu melakukan pemerintahan daerah, karena cepat atau lambat tuntutan masyarakat akan sampai ke sana.

#### **Peranan Ekonomi Pemda**

Pandangan teori ekonomi terutama menekankan pada peran Pemda sebagai penolong masyarakat dalam menyediakan pelayanan umum

dan berusaha menetapkan persyaratan atau membuat keadaan yang bisa memaksimalkan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya.

Memang pendekatan ini hanya bisa dipakai atau dipergunakan, sepanjang bagian-bagian sumber analisa ekonomi dapat diketahui, misalnya data dan informasi mengenai perusahaan-perusahaan yang benar-benar bersifat bisnis (bukan politis atau lainnya), aspek-aspek sosiologi yang mempengaruhi perilaku ekonomi masyarakat dan perpektif lainnya dalam perekonomian. Pada tingkat yang lebih luas kebijaksanaan dari lembaga demokratis lokal yang kuat bisa menjadi suatu bentuk pembangunan kemampuan dan penguatan institusi nasional, yang merupakan sebuah prasyarat penting bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan dalam jangka panjang.

### Otonomi Pendidikan

Relevansi pengetahuan dengan kehidupan nyata sedang ramai dibicarakan. Kurikulum pendidikan kita selama ini lebih banyak bersifat kosmetik dan mengada-ada, menjejalkan aneka pengetahuan yang kadar relevansinya dengan kehidupan peserta didik dipertanyakan.

Pengguliran wacana otonomi daerah, dengan kurikulum yang berimbas pada wacana otonomi pendidikan, sedikit memberikan peluang bagi kemungkinan terpecahnya problem tersebut. Jika di dalam sistem kurikulum kita dikenal adanya kurikulum nasional dan kurikulum lokal, yang selama ini kurikulum nasional diposisikan sebagai lebih vital, maka pada era otonomi pendidikan kurikulum lokallah yang harus ditempatkan pada posisi vital. Kurikulum lokal harus dijadikan kurikulum inti sementara kurikulum nasional merupakan lapisan pembungkus atau plasmanya. Kurikulum lokal dimungkinkan mampu untuk membaca kebutuhan peserta didik akan ilmu secara lebih detail.

Dalam konteks ini, buku merupakan instrumen paling vital dalam penyampaian materi ajar. Semangat otonomi pendidikan seharusnya diikuti juga oleh upaya pemberian kebebasan bagi setiap sekolah untuk memilih buku acuannya sendiri, yang dinilai lebih sesuai dengan kondisi belajar-mengajar di sekolah tersebut.

Selama ini sekolah-sekolah hanya secara pasif menerima paket buku-buku acuan dari Pusat, terutama yang berbentuk paket buku Instruksi Presiden (Inpres). Pengadaan buku-buku paket ini memang bisa diartikan sebagai peran aktif pemerintah dalam memberikan bantuan saran belajar bagi rakyatnya. Namun, disisi lain, proyek pengadaan buku paket ini juga menyisakan banyak hal untuk dipertanyakan secara lebih kritis.

Pertama, pemaketan merupakan sebetulnya penyeragaman. Disini tampak adanya upaya pengendalian secara sentralistik atas perkembangan pendidikan kita. Terasumsikan adanya pola-pola indoktrinatif dalam penerapan kurikulum yang tidak memungkinkan bagi sekolah-sekolah melakukan upaya-upaya improvisasi bagi kemajuan dunia pendidikan. Bagi upaya perencanaan otonomi daerah pendidikan, pemaketan buku ajar bisa menjadi yang kontraproduksi.

Kedua, praktik penyelenggaraan proyek buku paket atau buku inpres rawan oleh perilaku-perilaku yang tidak bermoral, terutama dalam hal politisasi dan komersialisasi. Dana untuk proyek buku Inpres memang menggiurkan dan karena itu banyak pihak tergoda untuk melakukan praktik-praktik yang kita kenal berbau korupsi, kolusi dan nepotisme alias KKN. Yang banyak disorot adalah soal tidak transparan pengumuman pengadaan proyek buku Inpres tersebut dan penentuan penerbit menang tender penerbitan. Beberapa penerbit diduga melakukan upaya-upaya tidak sehat untuk memonopoli dana proyek tersebut, bahkan ada indikasi munculnya penerbit-penerbit fiktif yang didirikan atas nama kedekatan dengan pejabat yang mengurus proyek Inpres tersebut.

Ketiga, di luar soal rawannya proyek buku Inpres oleh tindakan KKN, pemonopolian penerbitan buku ajar tetap tidak menyehatkan bagi upaya memajukan pendidikan kita. Oleh adanya buku paket, masyarakat pendidikan menjadi tidak terbiasa dengan perkembangan pengetahuan itu sendiri yang memiliki banyak kekayaan dan keragaman informasi.

Oleh karena itu, mungkin saatnya dikaji ulang perihal kebijaksanaan pengadaan proyek buku Inpres ini. Langkah kritisnya tentu bukan dengan menghapuskan penyelenggaraan proyek tersebut. Akan tetapi dimulai dengan mengupayakan agar dana besar yang ada di balik proyek tersebut betul-betul secara maksimal dipergunakan untuk pembangunan pendidikan, bukan lebih banyak disiasati oleh mereka yang memiliki akses dalam menyelenggarakan proyek, termasuk penerbit yang memenangkan tender proyek. Jika mungkin hendaklah dana tersebut ditenderkan secara lebih meluas, misalnya, per propinsi dengan kebebasan dari masing-masing propinsi untuk memilih materi yang sesuai dengan lokalitas mereka.

Kemudian, dalam hal materi buku proyek hendaknya diupayakan pula agar tidak bersifat pembakuan. Langkah yang lebih radikal adalah jangan jadikan buku proyek sebagai buku wajib dengan tidak mengandalkan adanya buku-buku lain yang



diterbitkan oleh penerbit swadana. Semua buku harus diperlakukan sejajar. Masing-masing sekolahlah yang akan memilih buku yang pas bagi mereka. Otonomi dalam hal memilih buku referensi merupakan langkah vital bagi pengembangan otonomi pendidikan secara lebih umum.

Pemberlakuan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, secara politis-sosiologis bermakna amat strategis dalam jangka panjang. Secara politis, UU itu akan mereduksi peranan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah, yang selama dasawarsa telah mengalami proses sentralisasi. UU itu merupakan landasan hukum proses desentralisasi kekuasaan dengan memberikan otonomi penuh kepada daerah. Secara sosiologis, UU itu merupakan langkah nyata proses pemberdayaan daerah. Desentralisasi kekuasaan yang berbentuk otonomi daerah, dimaksudkan untuk membangun dan memperkuat institusi pemerintah di tingkat daerah, agar bisa lebih baik menjalankan tugas dan fungsi sosial-kemasyarakatan.

Penting dipahami, pemberlakuan UU itu bukan saja secara fundamental berdampak pada kehidupan politik pemerintah semata, tetapi juga pada kehidupan bidang lain, termasuk pendidikan. Untuk itu, arah kebijakan pembangunan pendidikan di masa datang harus sejalan dengan kebijakan desentralisasi bidang pemerintahan itu.

### Menuju Desentralisasi

Dalam perspektif itu, arah kebijakan pembangunan pendidikan yang relevan adalah demokratisasi pendidikan. Demokratisasi pendidikan mengandaikan terbukanya peluang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan. Konsep demokratisasi pendidikan ini memberi ruang politik yang cukup, sehingga masyarakat dapat berperan aktif dalam keseluruhan sistem pendidikan, dengan ikut menentukan arah dan kebijakan, merumuskan strategi, sasaran dan tujuan pendidikan serta terlibat aktif dalam implementasi. Demokratisasi pendidikan merefleksi pengakuan adanya potensi dan kekuatan masyarakat yang dapat memperkuat pendidikan.

Diyakini, demokratisasi pendidikan dapat menjawab tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah. Demokratisasi adalah jalan menuju desentralisasi. Desentralisasi pendidikan, seperti desentralisasi di bidang administrasi pemerintah adalah pelimpahan sebagian wewenang (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) dari institusi pendidikan tingkat pusat kepada institusi pendidikan di tingkat daerah.

Pengelolaan pendidikan yang semula sentralistik diturunkan ke instansi daerah. Gagasan desentralisasi pendidikan ini sejalan dengan kebijakan desentralisasi di bidang administrasi pemerintah, yang memberikan kewenangan lebih besar berupa otonomi kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerah sendiri.

Pemikiran desentralisasi pendidikan mulai mengemuka ketika dirasakan, pengelolaan pendidikan, terutama pada tingkat dasar, dinilai amat tak efektif dan tak efisien. Menurut studi Bank Dunia (1998), pembangunan pendidikan di Indonesia menghadapi kendala besar dan serius, utamanya yang berkaitan dengan persoalan institusional dan administrasi-manajerial. Dalam studi Bank Dunia menemukan empat masalah mendasar, yang menjadi penghambat paling nyata bagi kemajuan pendidikan di Indonesia.

Pertama, sistem organisasi dan manajemen pendidikan (dasar) sangat kompleks, karena melibatkan tiga institusi birokrasi, sebagai berikut.

1. Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas).
2. Departemen Dalam Negeri (Depdagri).
3. Departemen Agama (Depag).

Depdiknas bertanggung jawab atas materi pendidikan dan kualitas teknis seperti kurikulum, kualifikasi dan sertifikat guru, *testing*, evaluasi buku teks, dan kelayakan bahan ajar. Depdagri bertanggung jawab atas ketenangan seperti rekrutmen dan penempatan guru, penyediaan sarana dan prasarana seperti bangunan sekolah, dan semua aspek fisik sekolah. Sedangkan Depag bertanggung jawab atas keseluruhan untuk madrasah negeri maupun swasta. Kompleksitas sistem pengorganisasian ini menyebabkan penyelenggara pendidikan tidak efisien, karena mata rantai birokrasi yang panjang. Juga acapkali terjadi miskordinasi di antara ketiga institusi birokrasi itu, terutama antara Depdiknas dan Depdagri, sehingga manajemen pendidikan menjadi tidak efisien.

Kedua, manajemen yang bersifat sentralistik terutama yang berkaitan dengan penentuan program, perencanaan dan pembiayaan. Memang penyelenggaraan pendidikan, khususnya di tingkat SLTP menjadi tanggung jawab Kanwil dan Kandep. Namun, instansi vertikal di daerah ini tidak memiliki kewenangan apa pun, apalagi otonomi, karena dalam hal perencanaan, penyusunan atau pembuatan program, dan biaya pendidikan tetap ditentukan instansi vertikal di pusat. Manajemen yang sentralistik ini menyebabkan instansi di daerah mengalami hambatan dalam melakukan ekspansi, untuk melakukan perluasan dan pemerataan pendidikan.

Ketiga, sistem penganggaran yang terfragmentasi dalam berbagai kategori (DIP, DIK), bersifat sangat kaku, dan melibatkan banyak institusi (Bappenas, Depkue, Depdiknas, dan Depdagri). Sistem administrasi anggaran yang demikian itu amat rumit, masing-masing mempunyai aturan sendiri. Selain itu, juga tidak ada fleksibilitas dalam relokasi anggaran antar kategori. Proses administrasi anggaran seperti itu jelas tak efisien, karena membutuhkan waktu yang cukup lama untuk menentukan rencana kegiatan, pembahasan dan persetujuan alokasi dana per item kegiatan.

Keempat, manajemen sekolah tidak efektif. Efektivitas pengelolaan sekolah amat bergantung pada kapasitas kepala sekolah, yang seyogianya mampu:

1. mengelola sumber daya yang ada dengan memberi dukungan penuh kepada guru, menyediakan bahan pengajar, dan memelihara fasilitas yang ada ;
2. menyediakan waktu yang cukup untuk mengelola dan mengkoordinasikan proses instruksional ;
3. menjalin komunikasi secara teratur dengan staf, siswa, orang tua murid, dan masyarakat. Kenyataannya, banyak ditemui kepala sekolah yang tidak memiliki kualifikasi memadai, baik kompetensi profesional maupun kemampuan manajerial dan kepemimpinan. Hal ini disebabkan kepala sekolah kurang memiliki otonomi dalam menjalankan sekolah atau mengalokasikan sumber daya yang tersedia, dan sedikit insentif untuk mendayagunakan sumber daya secara efisien.

### Desentralisasi Pendidikan

Berbagai temuan empiris itu menjadi dasar argumen amat kuat untuk membuat kebijakan desentralisasi pendidikan. Secara filosofis – sosiologis, kebijakan desentralisasi pendidikan ini merupakan pilihan strategis bagi pembangunan pendidikan di masa datang. Di sini pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Pendidikan, hanya bertanggung jawab merumuskan garis-garis kebijakan umum, antara lain, mendesain kurikulum, membuat standarisasi mutu, menentukan kualifikasi guru, menyelenggarakan ujian nasional, dan menetapkan model evaluasi. Tentu saja ada perbedaan mendasar mengenai proporsi pekerjaan, bobot tugas, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sejumlah studi menunjukkan, kebijakan desentralisasi berpengaruh cukup signifikan terhadap kemajuan dan pembangunan pendidikan. Setidaknya ada empat dampak positif yang dapat dikemukakan

untuk mendukung argumen atas kebijakan desentralisasi pendidikan, sebagai berikut.

#### 1. Peningkatan mutu

Desentralisasi pendidikan yang antara lain dimanifestasikan dalam pemberian otonomi pada sekolah, akan meningkatkan kapasitas dan memperbaiki manajemen sekolah. Dengan kewenangan penuh yang dimiliki sekolah, maka sekolah lebih leluasa mengelola dan mendayagunakan potensi sumber daya yang dipunyai, misalnya keuangan, tenaga pengajar (guru), sarana dan prasarana, dan lain-lain. Dengan demikian, desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan dan memperbaiki mutu belajar mengajar, karena proses pengambilan keputusan dapat dilakukan langsung di sekolah oleh guru, kepala sekolah, dan tenaga administrasi (staf manajemen). Bahkan yang lebih penting lagi, desentralisasi dapat mendorong dan membangkitkan gairah serta semangat mereka untuk bekerja lebih giat dan lebih baik. Pengalaman di New Zealand, misalnya desentralisasi berdampak positif terhadap minat belajar siswa. Sementara di Brazil, siswa kelas tiga dapat memperbaiki nilai atau angka hasil ulangan untuk mata pelajaran dasar (bidang studi pokok).

#### 2. Efisiensi keuangan

Desentralisasi dimaksudkan untuk menggali penerimaan tambahan bagi kegiatan pendidikan. Hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional. Untuk itu, perlu eksplorasi guna mencari cara-cara baru dalam membuat *channeling of fund*, misalnya, dengan menggunakan mekanisme *vouchers*, atau *matching grant*, dan *sponsorship* dunia usaha, dalam pembiayaan pendidikan. Mekanisme ini sudah lazim digunakan di negara-negara sedang berkembang dan anggota OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Pengalaman di Brazil, misalnya desentralisasi telah menurunkan biaya dan pelayanan pendidikan menjadi lebih baik, mulai dari pemeliharaan sekolah, pelatihan guru, sampai pemberian makanan tambahan bagi anak di sekolah.

#### 3. Efisiensi administrasi

Desentralisasi memotong mata rantai birokrasi panjang dengan menghilangkan prosedur bertingkat-tingkat. Kompleksitas birokrasi seperti tercermin dalam penggunaan pendidikan dasar, yang melibatkan tiga institusi (Depdiknas, Depdagri, dan Depag), tidak akan terjadi. Desentralisasi akan memberdayakan aparat tingkat daerah dan lokal, dan membangkitkan motivasi aparat penyelenggaraan pendidikan bekerja lebih produktif. Ini berimplikasi

pada efisiensi administrasi. Pengalaman di Cili, misalnya desentralisasi secara signifikan berhasil menurunkan biaya administrasi, yang ditandai perampangan jumlah pegawai departemen pendidikan.

#### 4. Perluasan/pemerataan

Secara teoritis, desentralisasi membuka peluang penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah dan lokal untuk melakukan ekspansi sehingga akan terjadi proses perluasan dan pemerataan pendidikan. Desentralisasi akan meningkatkan permintaan pelayanan pendidikan yang lebih besar, terutama bagi kelompok masyarakat di suatu daerah yang selama ini belum terlayani. Memang ada kemungkinan munculnya dampak negatif yaitu: bagi daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam dan potensi SDM, akan berkembang jauh lebih cepat sehingga meninggalkan daerah lain yang miskin. Namun, Pemerintah Pusat dapat melakukan intervensi dengan memberi dana khusus berupa *block-grant* kepada daerah-daerah miskin itu, sehingga dapat berkembang secara seimbang.

Demikianlah, arah kebijakan pembangunan pendidikan di masa depan yang bertumpu pada desentralisasi dimaksudkan untuk memperluas kesempatan pendidikan bagi masyarakat, serta meningkatkan efisien dan mutu pendidikan. Kecuali itu, hal ini yang lebih fundamental adalah untuk melakukan penguatan lembaga-lembaga sosial yang berkaitan langsung dengan penyelenggara pendidikan baik daerah maupun sekolah. Untuk dapat mewujudkan gagasan itu, diperlukan kesiapan memadai dengan strategi pertahanan terukur, dan dengan mempertimbangkan kondisi daerah yang beragam. Keberhasilan dalam mewujudkan gagasan itu amat bergantung pada kerjasama yang baik di antara berbagai kalangan: para pengambil kebijakan (pemerintah pusat dan daerah), aparat pelaksana, guru, orang tua, bahkan perguruan tinggi, serta masyarakat yang bergabung dalam asosiasi profesional pendidikan seperti Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI). Semua pihak diharapkan menunjukkan komitmen kuat untuk membangun pendidikan bermutu demi kemajuan bangsa.

#### **Good Governance sebagai Agenda Reformasi**

Semangat reformasi politik yang mulai bergulir di Indonesia sejak tahun 1997 adalah pembalikan karakteristik tatanan politik yang telah berpola selama beberapa dekade.

1. Sentralisme penyelenggaraan pemerintah di-balik menjadi tatanan pemerintahan yang demokratis. Rezim kesemena-menaan penguasa

ingin diganti dengan rezim pemilihan oleh rakyat. Meskipun keinginan untuk melakukan perubahan itu sendiri tidak bisa berjalan dengan sendirinya. Perubahan tersebut hanya bisa difahami sebagai hasil tarik ulur antara para pelaku politik utama. Hal ini sangat jelas terlihat kalau kita pahami proses reformasi dari kerangka berpikir transisi menuju demokrasi.

2. Reformasi ini tidak bisa diprogram secara teknokratik oleh pemerintah. Persoalannya dalam hal ini justru ada pada pemerintah itu sendiri, terlepas dari persoalan seberapa mendalam perubahan telah terjadi.
3. Pada tataran formal perubahan sudah mulai merebak, namun pada tataran substantif perubahan masih signifikan. Adanya persoalan tarik ulur ini menjelaskan mengapa yang terjadi adalah reformasi setengah hati.
4. Masyarakat menaruh harapan besar terhadap reformasi politik di tingkat lokal. Tantangan untuk mewujudkan sangatlah berat karena dua arah perubahan ingin direngkuh dalam sekali dayung. Desentralisasi sedikit banyak menghasilkan keterkejutan pemerintah daerah mengingat selama ini tidak pernah merasakan bagaimana memiliki otonomi. Keterkejutan ini akan diperparah oleh tuntutan agar kekuasaan luas yang baru diterimanya tidak menghidupkan otoritisme di tingkat lokal.

Dambaan bagi terlembaganya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*local good governances*) mengedepan bersamaan dengan melimpahnya kritik yang bersifat negatif. Ukuran yang populer saat ini untuk melihat baik tidaknya penyelenggaraan pemerintahan dirumuskan berdasarkan idealitas 'otonomi' dan 'demokratis'. Namun, perlu diketahui bahwa pada masa kejayaan pemerintahan Orde Baru, pola penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik dan otoriter pada saat itu dianggap baik.

Jargon *Good Governance* memang baru belakangan ini memperoleh popularitas, namun bukan berarti bahwa Orde Baru tidak memiliki konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Persoalannya, adalah apa yang waktu dipahami sebagai *good governance* kini sudah dianggap sebagai pola politik yang usang. Singkat kata, reformasi politik di tingkat lokal melibatkan proses tentang penyelenggaraan pemerintahan. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa hal penting yang perlu di catat.

Pertama, konsep penyelenggaraan pemerintahan sudah bersifat *build-in* pada benak dan ketentuan-ketentuan penyelenggaraan pemerintahan. Sungguhpun demikian, bukan berarti bahwa konsep-

konsep yang ada bisa dijalankan dengan baik. Problema penyelenggaraan pemerintahan di masa Orde Baru, pada dasarnya bukan semata-mata berakar pada kualitas konsepnya, melainkan juga pada ketidakmampuan merealisasikan konsep-konsep tersebut.

Kedua, sementara makna *good governance* versi lama sudah jauh kehilangan popularitas, pemaknaan konsep *good governance* ini menjadi sulit dielakkan manakala diperankan sebagai stigma untuk mendeligitimasi sentralisme dan otoritarianisme yang terlembaga pada era Orde Baru. Peran stigmatik konsep *good governance* sebetulnya tidak bisa dipisahkan dari sangat deras arus perwacanaan dalam kerangka berpikir yang neo liberal, yang pada dasarnya tidak terlampaui setuju dengan adanya peran sentral negara.

Ketiga, pemaknaan konsep *good governance* saat ini terjadi dalam suasana dimana hegemoni wacana yang berakar pada liberalisme terlihat sangat kental. Liberalisme dipahami sebagai pintu pendobrak otoritarianisme, namun masih menjadi pertanyaan besar apakah hal itu akan terlembaga. Dalam suasana dimana hegemoni paham liberal di era reformasi ini sangat kuat, ukuran bagi baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan bisa bergeser dari otonomi dan demokrasi, menjadi liberal atau tidak. Pola *good governance* ala liberal mungkin dilembagakan bila masyarakat dan pejabat sama-sama sepenuh hati meliberalkan diri. Kecenderungan yang terjadi adalah sabotase terhadap liberalisme dalam arti bahwa masyarakat semauanya memiliki kebebasan, namun tidak mau menanggung persyaratan-persyaratan untuk tegaknya sistem yang liberal itu. Sebagai contoh, maraknya demonstrasi adalah pertanda dari pemanfaatan secara baik iklim politik liberal, namun tidak dilindungi tatkala melakukan hal itu.

Reformasi, dalam dirinya mengisyaratkan arti penting ide-ide baru. Kalau hal-hal tersebut di atas dicermati, penentuan arah reformasi penyelenggaraan pemerintahan melibatkan suatu proses pertarungan ide. Pertarungan itu terjadi melalui berbagai bentuk pemingkanaan alur wacana. Dalam konteks inilah tulisan ini berbicara tentang politik *epistemic*. Persoalannya, bukan hanya apa dan siapa yang mengutarakan ide-ide, tetapi juga bagaimana ide-ide tersebut diperankan dalam proses reformasi. Aktor yang terlihat dalam politik ide ini memang tidak terbatas pada organ-organ yang secara sempit didefinisikan lembaga-lembaga politik (seperti partai-partai politik, DPR dan kepala daerah) namun juga organ-organ yang selama ini berkelit untuk diidentifikasi sebagai aktor politik, seperti universitas, pusat-pusat pengkajian, asosiasi keilmuan dan sebagainya.

Dari rezim ke rezim, universitas dan sebagai organ *epistemic* lainnya memiliki peranan besar dalam pemingkanaan makna konsep-konsep yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kerangka ini, universitas berikut para ahli yang ada di dalamnya, di satu pihak memperlihatkan kepedulian terhadap lingkungannya, disisi lain berpeluang untuk menggiring terjadinya bias bagi penyelenggaraan pemerintahan. Contoh yang menarik adalah pemaknaan konsep otonomi. Dalam tradisi keilmuan administrasi negara, otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah. Dari cara pandang administratif ini, pemilik otonomi adalah pemerintah daerah. Otonomi pemerintah, dengan demikian, tidak ada sangkut pautnya dengan kemandirian masyarakat, sekiranya konsep yang bias administratif yang di kembangkan oleh universitas ini ternyata justru menghambat pelembagaan otonomi daerah, tentunya universitas harus dimintai pertanggung jawaban. Di sini kita temukan suatu ironi. Dari rangkaian berpikir secara institusional, universitas dan lembaga sejenis memiliki peran besar dalam mendisain atau menghilangkan suatu konsep, namun lembaga-lembaga ini terbebas dari akuntabilitas. Dengan berlindung di balik label ilmiah atau temuan obyektif mereka bisa melakukan dua hal.

Pertama, secara leluasa untuk mengusulkan dan merancang disain-disain perubahan. Kedua, terbebas dari pertanggung jawaban politis terhadap implikasi dari perubahan yang dirancangnya.

## KESIMPULAN

Paparan di atas menunjukkan bahwa menggunakan APBN sebagai indikator sektor pendidikan di era otonomi daerah adalah menyesatkan (*misleading*). Dengan kerangka berpikir yang relevan dengan era otonomi daerah, anggaran pendidikan di APBN justru terlalu besar, relatif terhadap tanggung jawab yang masih berada di tangan Pemerintah Pusat.

Indikator yang lebih baik untuk melihat anggaran pendidikan adalah APBD. Berdasarkan studi di tiga kabupaten/kota (Magelang, Purworejo dan Lampung Barat), terlihat bahwa daerah mengalokasikan sekitar 30-50 % dari APBD-nya untuk keperluan sektor pendidikan. Dari hasil ini, keraguan terhadap komitmen Pemda terhadap sektor pendidikan sama sekali tidak beralasan.

Hanya saja, komitmen ini tidak tercermin dalam anggaran pembangunan. Hanya sekitar 3-11% dari total anggaran pembangunan sektor pendidikan. Perlu ditambahkan bahwa total dana pembangunan itu



sendiri hanya sebagian kecil (sekitar 10 %) dari total APBD.

Jelas, bahwa kemampuan daerah untuk mengalokasikan uang bagi anggaran pembangunan (bukan rutin) sektor pendidikan sangat rendah. Salah satu penyebabnya adalah masih ditahannya anggaran pembangunan sektor pendidikan oleh pemerintah pusat seperti yang dijelaskan di atas. Akibatnya, anggaran sektor pendidikan di daerah praktis habis untuk membiayai kegiatan rutin-operasional, khususnya membayar gaji para guru dan tenaga di bidang pendidikan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- BAPENAS. (2000). *Bahan diskusi seminar program pembangunan nasional (PROPERNAS)*. Yogyakarta, 25 April 2000.
- Chandoke, B. Paul Davidoff and Advocacy Planning in Retrospect. *Journal of American planning association*. vol. 60, no 2.
- Chandoke, N. (1995). *State and civil society; exploration in political theory*. London: Sage.
- Dunsire, A. (1993). Modes Governance dalam J. Kooiman. (ed.). *Modes Governance: New Governance-society interactions*. London: Sage.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Newbury Park: Sage.
- Hadad, I. (1984). Yang Ahli dan Yang Berkuasa dalam *Prisma 3*, Maret 1984. Jakarta: LP3S.
- Haris, S. (1999). *Reformasi setengah hati*. Jakarta: Erlangga.
- Huntington, S.P. *Political science quarterly*, Vol. 106, No. 4.
- Kleden, I. (1984). Teknokrat dan Politik di Negara-negara Asia Tenggara dalam *Prisma 3*, Maret 1984. Jakarta: LP3S.
- Mulgan, G. (1994). *Politics in an anti political age*. Cambridge: Polity Press.
- Parera, F. & Koerkertis, T.J. *Demokrasi dan otonomi : Mencegah disintegrasi bangsa*. Jakarta: Kompas.
- Potter, D. (1997). Explaining Democratization dalam Potter, David, David Goldblatt, Margaret Kiloh dan Paul Lewis (eds.), *Democratization*. Cambridge: Polity Press in association with the Open University,
- Rahardjo, D. (1984). Teknokrasi : Dari Gerakan Sosial ke Dominasi Tekno-ekonomi dalam *Prisma 3*, Maret 1984. Jakarta: LP3S.
- Rahardjo, S. (1999). Panorama Sudah Berubah dalam Frans Parera dan T. Jacob Koerkertis. *Demokrasi dan otonomi: Mencegah Disintegrasi Bangsa*. Jakarta: Kompas.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The new governance: Governing without government, political studies*, Vol. 44, No. 4, September 1996.
- Berbagai Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah

## KETERANGAN PENULIS

**Dra. Yudrik Jahja, M.Pd.**, dilahirkan di Tanjung Pinang, Mei 1960. Saat ini aktif sebagai dosen dan Kepala program Pendidikan Guru Taman Kanak-kanak dan sedang menyelesaikan program pascasarjana (S3) Manajemen Pendidikan di Universitas Negeri Jakarta.